VII kadencja

# KANCELARIA SEJMU
# Biuro Komisji Sejmowych

**PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA**

■ **Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 108)**

z dnia 20 marca 2014 r.

# Pełny zapis przebiegu posiedzenia

# Komisji do Spraw Kontroli Państwowej (nr 108)

20 marca 2014 r.

Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, obradująca pod przewodnictwem posła **Mariusza Błaszczaka (PiS)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek obrad:

**– informacja Prezesa Najwyższej Izby Kontroli dotycząca polityki nagradzania zespołów pracowników kontroli państwowej w relacji do efektów kontroli NIK;**

**– sprawy bieżące.**

W posiedzeniu udział wzięli: **Józef Górny** dyrektor generalny Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami oraz **Małgorzata Sokołowska** zastępca dyrektora Departamentu Kontroli i Nadzoru w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Tadeusz Cieśluk** i **Tadeusz Oset** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

**Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):**

Dzień dobry państwu, otwieram posiedzenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Porządek obrad został państwu przedstawiony. Czy państwo mają uwagi do porządku obrad? Nie widzę. Stwierdzam, że porządek obrad został przyjęty.

Przystępujemy do realizacji punktu pierwszego porządku posiedzenia – informacja Prezesa Najwyższej Izby Kontroli dotycząca polityki nagradzania zespołów pracowników kontroli państwowej w relacji do efektów kontroli NIK. Proszę bardzo pana dyrektora generalnego o przedstawienie informacji.

**Dyrektor generalny Najwyższej Izby Kontroli Józef Górny:**

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie, szanowni państwo, chcąc przedstawić politykę nagradzania pracowników w relacji do efektów kontroli NIK należałoby spróbować określić, jak definiujemy efekty kontroli Najwyższej Izby Kontroli. Aby tego dokonać, wydaje się, że trzeba by określić, że te efekty wynikają przede wszystkim z celów działalności NIK, a te cele, wydaje mi się, bardzo trafnie określają trzy zdania, które pozwolę sobie tutaj przytoczyć. Pierwsze – to są słowa sprzed dwóch wieków, z pisma Tadeusza Dembowskiego, ministra skarbu Księstwa Warszawskiego, wystosowane w związku z pracami przygotowawczymi do dekretu z 14 grudnia 1808 r. o Głównej Izbie Obrachunkowej, gdzie znajdujemy takie słowa: „Ktokolwiek grosz publiczny do swego rozporządzenia odbiera wydatek onegoż usprawiedliwić winien". Jakby na bazie tych słów została sformułowana misja Najwyższej Izby Kontroli, która brzmi następująco: „Misją Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej". I trzecie zdanie, to jest wizja Najwyższej Izby Kontroli, która jest zdefiniowana jest w następujący sposób: „Wizją Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa". Przy tak określonych celach działalności efekty kontroli Najwyższej Izby Kontroli, wydaje się, można by podzielić na sześć grup, czy sześć rodzajów tych efektów.

Po pierwsze, pierwszym takim efektem to są stwierdzone nieprawidłowości i wskazanie sposobów ich eliminowania, poprzez wnioski pokontrolne. A takim wymiernym efek-

tem tej grupy są efekty finansowe. Jeśli państwo pozwolą, to przytoczę, że w roku 2013 jednostki organizacyjne Najwyższej Izby Kontroli wykazały efekty finansowe uzyskane w wyniku działań kontrolnych w wysokości prawie 1.863.000 tys. zł, z czego prawie 92%, a więc 1.706.000 tys. zł dotyczyło kontroli przeprowadzonych przez departamenty, a 156.889 tys. zł, czyli 8% – przez delegatury. Efekty te, w porównaniu z uzyskanymi w okresie czterech kwartałów 2012 r., były wyższe o ponad 300%.

Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej, mające związek z kontrolami przeprowadzonymi przez NIK w roku ubiegłym, wynosiły 80.000 tys. zł, z czego 4.500 tys. zł, czyli niecałe 6%, dotyczyło kontroli przeprowadzonej przez departamenty, a 75.500 tys. zł, ponad 94% – przez delegatury. W porównaniu do czterech kwartałów roku 2012 te efekty były wyższe o ponad 400%.

W wyniku kontroli przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli w roku 2013, ujawniliśmy nieprawidłowości w wydatkowaniu środków publicznych na kwotę ponad 43.000.000 tys. zł, z czego nieprawidłowości w gospodarowaniu tymi środkami – w kwocie ponad 26.000.000 tys. zł, a więc 60% – ujawniono w wyniku kontroli przeprowadzonych przez departamenty, a 17.000.000 tys. zł, a więc prawie 40% – przez nasze delegatury. W porównaniu z rokiem 2012 kwota sprawozdawczych lub finansowych skutków nieprawidłowości była wyższa o 24.000.000 tys. zł, to jest o 131%.

Drugą grupę efektów stanowią powiadomienia organów powołanych do ścigania przestępstw i wykroczeń. Tutaj byśmy wymienili zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przekroczenia prawa do prokuratury oraz do rzeczników dyscypliny finansów publicznych. W okresie od 1 stycznia do 31 grudnia ubiegłego roku, wykonując obowiązek wynikający z art. 63 ustawy o NIK, zostało przekazanych do organów powołanych do ścigania przestępstw, wykroczeń oraz innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa, łącznie 135 zawiadomień. Najwyższa Izba Kontroli została poinformowana o zakończeniu 23 postępowań dotyczących zawiadomień o wykroczeniach i innych czynach, za które przewidziana jest ustawowa odpowiedzialność. Policja poinformowała nas o przesłaniu do sądu 2 wniosków o ukaranie, a właściwi inspektorzy nadzoru budowlanego poinformowali o działaniach podjętych w 20 sprawach. Działania te polegały m. in. na przeprowadzeniu kontroli bądź ukaraniu grzywną lub udzieleniu upomnienia osobom odpowiedzialnym za zaistniałe nieprawidłowości.

W kategorii przestępstw oraz wykroczeń w roku ubiegłym najczęściej wskazywaliśmy: czyny wypełniające znamiona określone w art. 271 § 1 k.k., polegające na poświadczeniu nieprawdy w dokumentach lub fałszowaniu dokumentów przez funkcjonariusza publicznego, czyny wypełniające znamiona art. 231 § 1 k.k., polegające na działaniu na szkodę interesu publicznego lub prywatnego poprzez przekroczenie uprawnień przez funkcjonariusza publicznego oraz czyny wypełniające znamiona art. 93 pkt 8 i 9 Prawa budowlanego, polegające na zaniechaniu przechowywania dokumentów związanych z obiektem budowlanym lub nieprowadzeniu książki obiektu budowlanego oraz niedokonywaniu przeglądów.

W roku ubiegłym dokonano istotnej dla Najwyższej Izby Kontroli zmiany w Kodeksie postępowania karnego. Zmiana ta dotyczyła przyznania instytucji państwowej lub samorządowej, która złożyła zawiadomienie o przestępstwie, prawa do wniesienia zażalenia na postanowienie o umorzeniu śledztwa oraz prawa do przejrzenia akt. Do 23 lipca ubiegłego roku, to jest do dnia wejścia w życie omawianej zmiany, Najwyższa Izba Kontroli uprawniona była do złożenia zażalenia na postanowienie o umorzeniu śledztwa czy dochodzenia tylko wtedy, gdy wykonywała uprawnienia pokrzywdzonego. Jednostki kontrolne korzystały z nowego uprawnienia trzykrotnie.

By usprawnić współpracę pomiędzy Najwyższą Izbą Kontroli a Prokuraturą Generalną, w każdej z delegatur wyznaczono doradców prawnych odpowiedzialnych za bieżące współdziałanie z prokuraturą, zwłaszcza w zakresie nadzoru nad wysyłanymi z NIK zawiadomieniami o możliwości popełnienia przestępstwa. We wszystkich prokuraturach okręgowych powołani zostali koordynatorzy mający być informowanymi przez prokuratury rejonowe i delegatury NIK o przesłanych z NIK zawiadomieniach o możliwości popełnienia przestępstwa. Ustalono również, iż Prokuratura Generalna monito-

wać będzie wszystkie postępowania prowadzone na podstawie zawiadomień przesłanych z Najwyższej Izby Kontroli.

Jeżeli chodzi o rzeczników dyscypliny finansów publicznych, to w ubiegłym roku skierowaliśmy do nich 139 zawiadomień, z czego 109 przekazały delegatury, a 30 departamenty. Ujawniono w nich 254 czyny karalne; 20 zawiadomień kierowanych było „w sprawie", bez wskazania osób odpowiedzialnych za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Podobnie jak w latach poprzednich, zarzuty naruszenia dyscypliny finansów publicznych dotyczyły przede wszystkim kierowników jednostek organizacyjnych oraz ich zastępców, a także głównych księgowych tych jednostek oraz osób, którym powierzono czynności w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Najczęściej powtarzającymi się przypadkami naruszenia dyscypliny finansów publicznych były: nieprawidłowości w postępowaniach związanych z udzieleniem zamówienia publicznego; naruszenia związane z niesporządzeniem lub nieprzekazaniem w terminie sprawozdania z wykonania procesów gromadzenia środków publicznych i ich rozdysponowania albo wykazaniem w tym sprawozdaniu danych niezgodnych z danymi wynikającymi z ewidencji księgowej; dokonanie wydatków ze środków publicznych bez upoważnienia określonego ustawą budżetową, uchwałą budżetową lub planem finansowym albo z przekroczeniem zakresu tego upoważnienia lub z naruszeniem przepisów dotyczących dokonywania poszczególnych rodzajów wydatków.

Wiele postępowań prowadzonych w sprawach skierowanych przez NIK w roku ubiegłym, nie zostało jeszcze zakończonych. Najwyższa Izba Kontroli na dzień 12 lutego dysponuje jednakże informacjami, że na skutek zawiadomień skierowanych przez NIK rzecznicy dyscypliny finansów publicznych skierowali do komisji orzekających 50 wniosków o ukaranie.

Trzecim rodzajem efektów są wnioski *de lege ferenda,* czyli zmierzające do zmiany prawa. W roku ubiegłym Najwyższa Izba Kontroli sformułowała 84 takie wnioski w 36 informacjach o wynikach kontroli. W 65 z nich zawarte zostały postulaty dotyczące przepisów rangi ustawowej, zaś w 16 wnioskowaliśmy o dokonanie zmian w przepisach rozporządzeń. Trzy nasze wnioski dotyczyły wydania rozporządzeń, m. in. do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym, w sprawie określenia zakresu poszczególnych rodzajów ryzyka oraz czynników uwzględnianych przy ich ocenie dla zobowiązań wynikających z umów o partnerstwie publiczno prywatnym; do ustawy – Prawo budowlane, w sprawie warunków technicznych użytkowania strzelnic.

Najistotniejszy wniosek dotyczył zmiany ustawy o finansach publicznych, poprzez wprowadzenie tzw. trwałej, stabilizującej reguły wydatkowej. Nasz postulat był podyktowany tym, że w roku 2009 Polska, w związku z przekroczeniem w roku 2008 o 0,6 punktu procentowego wartości referencyjnej deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych, została objęta procedurą nadmiernego deficytu. Wprowadzenie trwałej reguły wydatkowej i zmiany w krajowych ramach fiskalnych powinny umożliwić – zdaniem NIK – wypełnienie przez Polskę zobowiązań wynikających z dyrektywy Rady Unii Europejskiej 2011/85/UE z 8 listopada 2011r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich.

Zrealizowany został wniosek o dokonanie zmiany Instrukcji sporządzania sprawozdań, stanowiącej załącznik do rozporządzenia Ministra Finansów z 4 marca 2010 r. w sprawie sprawozdań jednostek sektora finansów publicznych w zakresie operacji finansowych, w części dotyczącej kwalifikowania zobowiązań, których restrukturyzacja nastąpiła poprzez zmianę terminów płatności lub wierzyciela. Wydane zostało też nowe rozporządzenie wykonawcze do ustawy o usługach turystycznych, które określiło wysokość obowiązkowego ubezpieczenia na rzecz klientów w związku z działalnością wykonywaną przez organizatorów turystyki i pośredników turystycznych.

Pragnę też poinformować, że prace nad proponowanymi przez Najwyższą Izbę Kontroli wnioskami *de lege ferenda* podjął Senat. Senacka Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji rozpatrywała wnioski *de lege ferenda* wskazane w informacji o wynikach kontroli, dotyczące uzyskiwania i przetwarzania przez uprawnione podmioty danych z bilingów, informacji o lokalizacji oraz innych danych, o których mowa w art. 180 c i d ustawy – Prawo telekomunikacyjne. W związku z tym Biuro Legislacyjne

Kancelarii Senatu przygotowało projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w zakresie uzyskiwania i przetwarzania przez uprawnione podmioty danych gromadzonych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych. W Senacie RP toczą się również prace zmierzające do podjęcia inicjatywy w zakresie zmiany przepisów o ochronie zwierząt, które są następstwem przeprowadzonej przez NIK kontroli dotyczącej wykonywania zadań gmin dotyczących ochrony zwierząt i sformułowanych w niej wniosków *de lege ferenda*.

Czwarty efekt naszej działalności kontrolnej to realizacji wizji NIK, czyli zapotrzebowanie na informacje o wynikach kontroli. Podjęliśmy bardzo intensywne działania w kierunku upowszechnienia wyników naszych kontroli. Szczególnie dotyczy to jednostek samorządu terytorialnego. Przygotowaliśmy zestaw adresów e-mailowych szefów wszystkich samorządów gminnych, starostw oraz marszałków, do których przesyłamy informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego. Oczywiście, te nasze kontrole są prowadzone w bardzo ograniczonej liczbie jednostek i wszystkie samorządy powiadamiamy, że została przeprowadzona kontrola, o najważniejszych nieprawidłowościach i zachęcamy do zapoznania się z wynikami kontroli, podajemy *link* do naszej informacji i prosimy, aby przeanalizować, jak wyglądają te problemy w samorządach. Z naszych spotkań z samorządowcami wiemy, że, niestety, bardzo mała jest wiedza o naszych kontrolach. Ta wiedza jest w tych jednostkach, które były kontrolowane, ale inne uważają jakoś, że ich to nie dotyczy. W tym zakresie przygotowaliśmy nową formę prezentacji naszych wyników, poprzez spotkania z grupami samorządowców. Pierwsze takie spotkanie odbyło się z samorządowcami województwa świętokrzyskiego; następne – z samorządowcami Podhala i kolejne, trzecie, z samorządowcami z Kotliny Kłodzkiej. Ostatnie, największe, odbyło się 13 lutego br. niedaleko Rzeszowa, w Budach Głogowskich, gdzie uczestniczyło ponad 150 wójtów, burmistrzów, prezydentów, starostów, łącznie z marszałkiem. Zaprezentowaliśmy tam wyniki naszych kontroli przeprowadzonych w latach 2011-2013. Powstał dokument, swego rodzaju mega informacja, zatytułowana „Przegląd kontroli przeprowadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego przez Najwyższa Izbę Kontroli w latach 2011-2013. Ważniejsze nieprawidłowości i dobre praktyki.” Zatem, chcemy zaprezentować nie tylko nieprawidłowości, ale i dobre praktyki. To spotkało się z ogromnym zainteresowaniem. Przygotowaliśmy 150 egzemplarzy roboczej wersji tego dokumentu, które rozeszły się tam błyskawicznie. Mieliśmy mnóstwo telefonów, e-mali, aby to przesłać. W tej chwili jest to jeszcze w takiej „obróbce wykańczającej” i 1 kwietnia pan prezes dokona oficjalnej prezentacji tego dokumentu wobec przedstawicieli organizacji samorządowych, m. in. Związku Miast Polskich, Związku Gmin Wiejskich, organizacji powiatów; jest takich organizacji, o ile dobrze wiem, siedem. To jest bardzo dobry materiał. Ktokolwiek z samorządowców miał go w rękach, bardzo go chwalił mówiąc, że poleci swoim służbom, aby zagadnienia, których dotyczyły kontrole, sprawdzić u siebie. Ponieważ przeprowadzamy kontrole sprawdzające po zawiadomieniu, to będziemy surowiej podchodzić do przypadków, w których te wnioski nie zostały wykorzystane.

Piątą grupą efektów naszej pracy jest tak zwane propagowanie dobrych praktyk, o czym już wspomniałem. Jeżeli w trakcie kontroli stwierdzimy, że zostały podjęta działania, które są warte upowszechnienia, upowszechniamy je.

Szóstym, jak myślę, niewymiernym efektem naszych kontroli jest ich charakter prewencyjny. Świadomość, że Najwyższa Izba Kontroli kiedyś kontrolę przeprowadzi, jak myślę, ma też duże znaczenie, może niezbyt doceniane.

W oparciu o te efekty przeprowadzany jest system nagradzania pracowników Najwyższej Izby Kontroli. Chcę podkreślić, że politykę nagradzania pracowników kontroli państwowej reguluje zarządzenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 sierpnia 2011 r. w sprawie wynagradzania pracowników Najwyższej Izby Kontroli, a także uzgodnienia w sprawie podziału środków funduszu wynagrodzeń, zawierane co roku pomiędzy Prezesem Najwyższej Izby Kontroli a Związkiem Zawodowym Pracowników Najwyższej Izby Kontroli. W Najwyższej Izby Kontroli nagrody stanowią więc integralną część motywacyjnego systemu wynagrodzeń i są fragmentem funduszu przeznaczonego w planie budżetowym na płace dla pracowników. Nie są to więc żadne dodatkowe ekstra

pieniądze spoza funduszu płac. Wypłaca się je po zakończeniu zadań związanych z prowadzeniem lub nadzorowaniem kontroli.

Zasady przyznawania nagród pracownikom określają właśnie te uzgodnienia zawierane ze związkiem zawodowym. W ubiegłym roku były dwa takie porozumienia; pierwsze, zawarte 19 marca 2013 r. między prezesem a związkiem w sprawie podziału środków na nagrody, a 30 października podpisano aneks do tych uzgodnień. Zasady przyznawania nagród pracownikom określają te uzgodnienia i – zgodnie z ich przepisami – podstawę przyznania nagrody stanowi dobra ocena wyników pracy pracownika, w tym ocena przeprowadzonych kontroli, w szczególności: po pierwsze, stopień odpowiedzialności związany z realizacją zadań; po drugie, zaangażowanie pracownika; po trzecie, inicjatywa w rozwiązywaniu bieżących problemów, po czwarte, terminowość wykonywania powierzonych zadań, a także uzyskane efekty, rozpatrywane w tych sześciu grupach, a raczej pięciu, bo trudno mówić o efektach prewencyjnych, żebyśmy je uwzględniali w nagrodach.

Każda informacja o wynikach kontroli przechodzi w Najwyższej Izbie Kontroli takie trzy szczeble weryfikacji, na których oceniana jest jej jakość i ona stanowi podstawę do przyznawania nagród. Pierwszy szczebel jest w departamencie czy w delegaturze, gdzie taką weryfikację przeprowadza dyrektor w oparciu o przedstawiony przez koordynatora i nadzorującego wicedyrektora projekt informacji. Następnie projekt przekazywany jest do zaopiniowania przez wszystkie jednostki Najwyższej Izby Kontroli, czyli każda delegatura, każdy departament zapoznaje się z wynikami i ma prawo wniesienia uwag. Dotyczy to również takich departamentów, jak Departament Metodyki Kontroli oraz Departament Strategii, a także Departamentu Prawnego i Orzecznictwa Kontrolnego. Następny, drugi etap weryfikacji odbywa się na posiedzeniu zespołu, któremu przewodniczy nadzorujący pracę jednostki kontrolującej wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli. Po przyjęciu przez taki zespół informacji jest ona przekazywana do prezesa i prezes organizuje tak zwany *briefing*, podczas którego następuje ostateczne zatwierdzenie informacji, ewentualnie proponowane są zmiany do informacji.

Środki na nagrody są również na trzech szczeblach. Pierwszy to jest szczebel dyrektora, który ma określoną pulę nagród. To pozwala dyrektorowi ukierunkowywać aktywność pracowników w pożądanych kierunkach. Po prostu dyrektor ma możliwość informowania pracowników, jaką aktywność będzie nagradzał, czego wymaga od informacji, od wyników kontroli. Drugi etap to są nagrody wiceprezesów lub dyrektora generalnego. Jeżeli kontrola jest szczególnie cenna, przynosi szczególnie duże efekty, to nagrodę przyznaje prezes ze swojej puli, z tym, że decyzje o przyznaniu wszystkich nagród podejmuje prezes na podstawie wniosku sporządzonego przez dyrektora jednostki kontrolnej, departamentu czy delegatury, zaopiniowanego przez wiceprezesa nadzorującego.

Podsumowując, chciałbym jeszcze powiedzieć, że dzięki pracy kontrolerów Najwyższej Izby Kontroli Skarb Państwa zyskuje rocznie średnio co najmniej trzykrotnie więcej niż wydaje na funkcjonowanie NIK. Mówiąc o tym „zyskiwaniu" mamy na myśli pieniądze zaoszczędzone lub odzyskane w wyniku naszych kontroli. Należy jednak podkreślić, że od 2010 r. wysokość budżetu przeznaczonego na wynagrodzenia w Najwyższej Izbie Kontroli jest zamrożona. Jest to około 169.900 tys. zł, jeżeli dobrze pamiętam, i od 2010 r. jest to ta sama pozycja. Ona w trakcie roku ulega zmniejszeniu z tytułu odpisów na PFRON. Mamy tu taki trochę dylemat z tym PFRON, bo staramy się zatrudniać osoby niepełnosprawne, ale w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli jest zapis, że pracownik NIK powinien dysponować zdrowiem umożliwiającym wykonywanie pracy. Nasza praca to głównie są wyjazdy, więc mamy tu pewne utrudnienia z zatrudnianiem niepełnosprawnych, ale zatrudniamy około 40 osób niepełnosprawnych, jednak do obowiązującego limitu nie jesteśmy w stanie dojść, w związku z tym nasz fundusz wynagrodzeń jest, co roku, o kilkaset tysięcy mniejszy, wykonanie jest mniejsze niż w ustawie budżetowej.

Proszę państwa, dokonaliśmy podliczenia. Gdyby fundusz płac był waloryzowany corocznie o stopień inflacji, to od roku 2010 Najwyższa Izba Kontroli powinna fundusz płac mieć większy o 44.000 tys. zł, a na rok 2014, w porównaniu z rokiem 2013 – o prawie 18.000 tys. zł. Stanowi już to u nas pewien problem i właściwie nagrody stanowią jedyny instrument w ręku prezesa mobilizujący, aktywizujący pracowników do uzyski-

wania lepszych efektów pracy. Coraz częściej zdarza się tak, że nasze płace, mimo że one nie są niskie, przestają być atrakcyjne dla pracowników, którzy zgłaszają się do pracy. Uczestniczyłem w pracach komisji do spraw naboru. Kończyła się procedura w stosunku do iluś pracowników w momencie, kiedy dowiadywali się, ile mogą zarobić. Mówili „dziękuję" i nie uczestniczyli już w dalszej procedurze. A były też osoby zakwalifikowane do przyjęcia, które nie przyjmowały propozycji, kiedy dowiadywały się o zarobkach. To staje się pewnym problemem w Najwyższej Izbie Kontroli. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):**

Dziękuję, otwieram dyskusję. Pan poseł Tadeusz Dziuba zgłaszał się. Proszę bardzo.

**Poseł Tadeusz Dziuba (PiS):**

Jak państwo pamiętacie, w sierpniu zeszłego roku, przy okazji debaty nad sprawozdaniem z działalności Najwyższej Izby Kontroli za rok 2012, zwróciłem się do prezesa o dostarczenie pewnych danych. Dane te pozwalają w sposób analityczny rzucić światło na politykę nagradzania pracowników kontroli. Chciałbym państwu fragment tej analizy – nie całość, ale istotny fragment – przedstawić. Zanim jednak do tego przejdę, panie przewodniczący, proszę mi pozwolić na dokonanie rozbioru logicznego dokumentu, który otrzymaliśmy dwa czy trzy dni temu, a którego obszerne fragmenty odczytał pan dyrektor generalny.

Otóż – nie bez pewnej satysfakcji – stwierdzę, że pierwsza część tego dokumentu ma charakter edukacyjny. Przypomina się posłom zasiadającym w Komisji Kontroli Państwowej, że: „Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej", że „ocenia funkcjonowanie państwa i gospodarowanie środkami publicznymi", itp. Zgodnie z powiedzeniem, że *repetitio est mater studiorum*, w tym sensie jest to wstęp pożyteczny. Po tym następują prawie cztery strony bardzo istotne z naszego punktu widzenia.

Przypomnę – cały dokument liczy trochę ponad 5 stron. Ta zasadnicza część jest niczym innym jak wskazaniem tego, że Najwyższa Izba Kontroli dysponuje parametrami umożliwiającymi ocenę jakości pracy. To jest fundamentalne stwierdzenie dla naszego dzisiejszego spotkania. Najwyższa Izba Kontroli stwierdza *expressis verbis*, wykładając to na prawie czterech stronach i przedstawiając pewną paletę parametrów, niekompletną, ale na tyle wystarczającą, żeby się zorientować, że dysponuje mierzalnymi parametrami, które umożliwiają kwantyfikowanie jakości pracy.

Pytanie, jak z tego Najwyższa Izba Kontroli korzysta? W świetle tego, cośmy tutaj usłyszeli i cośmy otrzymali, trzecia cześć dokumentu przedstawionego formalnie przez Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, a faktycznie przez pana dyrektora generalnego, nie daje odpowiedzi na to pytanie. Raczej wprost przeciwnie, możemy nabrać przekonania, że Najwyższa Izba Kontroli z tych możliwości nie korzysta. Bo czegóż się dowiadujemy? Dowiadujemy się, że: „podstawę przyznania nagrody stanowi dobra ocena wyników pracy /…/, w szczególności…" zależna od pięciu przesłanek. Teraz po kolei je odczytam, jednocześnie komentując je.

Przesłanka pierwsza: „stopień odpowiedzialności związany z realizacją zadań". No dobrze, ale jak to zmierzymy? Jaką miarą? Jakim parametrem? Nie wskazano parametrów, a w czterostronicowym wykazie nie ma żadnego parametru, przy pomocy którego można byłoby ten stopień odpowiedzialności zmierzyć. Jest to oczywiście kryterium całkowicie uznaniowe, nie mające żadnego związku właśnie z tymi parametrami, które mogą służyć ocenie jakości pracy.

Druga przesłanka: „zaangażowanie pracownika". Nie będę się powtarzał – to samo, parametr uznaniowy, żadnej miary do tego. Przynajmniej Najwyższa Izba Kontroli nie wskazała. Może istnieje, ale państwo tego nie objaśniliście.

Trzecia przesłanka: „inicjatywa w rozwiązywaniu bieżących problemów". Znów sytuacja się powtarza: brak miary. Przesłanka całkowicie uznaniowa, w każdym razie państwo nie objaśniliście, jak tą przesłanką się posługujecie.

I wreszcie, dwie przesłanki interesujące, mianowicie najpierw: „terminowość wykonywania zadań". Terminowość jest z pewnością przesłanką ważną. No, dobrze, ale jak państwo się tym parametrem posługujecie? Czy spóźnienie się z jakimś zadaniem

o pół roku, to jest dobrze, czy źle? Czy spóźnienie się z wykonaniem jakiegoś zadania w stosunku do ustalonego terminu o dzień, to jest dobrze, czy źle? Nic na ten temat nie wiemy. Jako były pracownik Najwyższej Izby Kontroli wiem, że – rzeczywiście – to nie jest przesłanka dookreślona. Owszem, jest to napisane w zarządzeniu, ale – w jaki sposób jest ona stosowana, to jest rzecz niewiadoma.

I wreszcie, przesłanka ostatnia: „uzyskane efekty". Ma ona związek właśnie z tymi parametrami, których część państwo wymieniliście. Tylko tyle, że państwo, wbrew naszym oczekiwaniom – przecież po to się tutaj spotkaliśmy – nie pokazaliście, w jaki sposób te parametry, które w lepszy lub gorszy sposób mierzą efekty pracy, są w praktyce stosowane? Można powiedzieć, że dokonaliście państwo samorezygnacji z korzystania z okoliczności, które są w państwa zasięgu. A wszystko to w sytuacji określonej jednym zdaniem, które pan dyrektor powiedział i z którym się absolutnie zgadzam, może w jeszcze większym stopniu niż absolutnie, że nagrody to jest podstawowy – a może nawet jedyny podstawowy -instrument, przy pomocy którego prezes Najwyższej Izby Kontroli może stymulować jakość pracy.

A teraz pozwólcie państwo, że przejdę do analizy tych materiałów, które wcześniej otrzymałem i której część państwu przedstawię.

Przed chwilą o tym już mówiliśmy, że podstawowym instrumentem motywowania kontrolerów do dobrej pracy jest przemyślany sposób przyznawania nagród. Dalej, na przykładzie roku 2012, spróbuję państwu wykazać – podkreślam, wykazać – w jaki sposób to stymulowanie jakości pracy poprzez przyznawanie nagród odbywa się.

Trzeba sobie uświadomić, jaka jest praktyka, skądinąd zresztą zupełnie naturalna. O tej praktyce pan dyrektor generalny powiedział. Prezes ma pewną pulę pieniędzy przeznaczoną na nagrody, dzieli ją między jednostki organizacyjne, a następnie, w ramach tych przydzielonych pul nagród, pracownicy poszczególnych jednostek otrzymują takie lub inne nagrody.

Pytanie podstawowe: według jakiego kryterium dzieli się tę całą pulę na pule cząstkowe, przypisane poszczególnym jednostkom organizacyjnym? Otóż, tego państwo też nie objaśniliście. Mogę się domyślać, jakie jest to kryterium. Prawdopodobnie jest to w relacji do funduszu płac przypisanego danej jednostce. Jeśli tak jest, to znaczy, że te pule nagród, przypisane poszczególnym departamentom i delegaturom, przydziela się bez jakiegokolwiek związku z jakością ich pracy. A tymczasem trzeba sobie uzmysłowić, że praca kontrolerska z natury jest pracą zespołową. Ma to ogromne znaczenie. Ogromny sens jest w tym, by właśnie tym zespołom pracowniczym, departamentom, delegaturom, pulę nagród przydzielać w relacji do efektów, jakie te zespoły osiągają. Przecież to jest oczywiste. Jeżeli nie będziemy przyznawać puli nagród dla poszczególnych departamentów i delegatur w relacji do efektów, jakie osiągają, to nie będzie stymulowania jakości pracy. To uważam za oczywiste, niewymagające żadnego dowodu.

Tymczasem, jak już wcześniej powiedziałem i jak państwo mogliście się zorientować na podstawie dokumentu wcześniej dostarczonego przez prezesa, Najwyższa Izba Kontroli dysponuje miarami pracy kontrolerskiej. Tak się bardzo szczęśliwie składa, że ten zespół parametrów, rozsądnych parametrów, jakie można byłoby tutaj wskazać, dosyć wyraźnie dzieli się na dwie grupy. Mianowicie na grupę parametrów, które charakteryzują nakład pracy (to będzie, na przykład, liczba wykonywanych kontroli, liczba jednostek skontrolowanych, liczba wystąpień) oraz na grupę parametrów, która kwantyfikuje efekty pracy (na przykład, liczba raportów, liczba wniosków personalnych, liczba wystąpień do organów ścigania; akurat tę grupę parametrów pan dyrektor wymienił). Jest pytanie, jak z tego można skorzystać? Otóż, proszę państwa, tak jak to się robi zwykle. Trzeba po prostu te parametry w odpowiedni sposób zestandaryzować, tak by można było je sumować stosując prostą zasadę, według której robi się rankingi, na przykład, uczelni wyższych, bibliotek, przedsiębiorstw różnego rodzaju danej branży, itd. W każdym razie, nie wchodząc tutaj w skomplikowane dyskusje, istotne jest jedno, że mając te dwie grupy parametrów, jedne, które charakteryzują nakład pracy, i drugie, które charakteryzują efekt pracy, każdej jednostce organizacyjnej można przypisać dwa parametry sumaryczne, właśnie takie: nakład i efekt.

A jeśli tak, to można sporządzić obraz graficzny funkcjonowania zespołów pracowniczych. Mianowicie, na płaszczyźnie, której oś pozioma reprezentuje nakłady, a oś pionowa efekty, każda z jednostek jest obrazowana punktem. Zawsze otrzyma się pewną „chmurę" punktów, która będzie miała górną granicę. I w ten sposób, eksperymentalną metodą, można wyznaczyć górną granicę efektywności, granicę efektywności, której w danych warunkach nie da się przekroczyć. Na rysunku, który państwo widzicie przed sobą, jest ona zaznaczona czerwoną linią. A jeżeli mamy tę górną granicę efektywności, to możemy ocenić, jak w stosunku do tej maksymalnej efektywności sytuuje się, lokuje się każda z jednostek, czyli każdy z tych punktów. Na przykład, na pokazanym rysunku punkt Y, jak widać, reprezentuje 50% efektywność, punkt X mniej więcej 80% efektywność, a punkt A – efektywność 100%.

W praktyce to wygląda tak, jak na kolejnym rysunku. Tutaj macie państwo obraz delegatur z roku 2012 na płaszczyźnie nakłady – efekty. Widzicie państwo ogromne różnice pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi. Zanim będę kontynuował swoje rozważania, muszę wyraźnie powiedzieć, że tego typu analiza ma sens, o ile porównuje się jednostki zbliżone. Dlatego oddzielnie należy analizować delegatury, bo nieco inna jest natura pracy delegatur, a oddzielnie departamenty.

Na rysunku widzicie państwo obraz efektywności pracy delegatur w 2012 r. Jak powiedziałem, pokazuje, jakie są ogromne różnice pomiędzy efektywnością pracy. Tym bardziej zatem, jeżeli są tak ogromne różnice pomiędzy efektywnością pracy poszczególnych jednostek organizacyjnych, w tym przypadku delegatur, tym bardziej – tym bardziej, podkreślę – polityka nagród powinna być nastawiona na nagradzanie efektów pracy po to, żeby ci, którzy wykazują się mniejszą efektywnością, mogli doszlusować, mieli zachętę do doszlusowania do tych, którzy wykazują efektywność większą. Łatwo się domyślić, że Najwyższa Izba Kontroli nie stosuje tego instrumentu, bo inaczej moglibyśmy to wyczytać z dostarczonego materiału.

Mając pomiar efektywności pracy jednostek można oczywiście porównać, jaka jest relacja pomiędzy tą efektywnością a przyznawanymi nagrodami. Kolejny rysunek to obraz graficzny tego porównania. Nie ukrywam, że jest to obraz przygnębiający. Widzicie państwo, z lewej strony, że pięć delegatur cechujących się kiepską efektywnością, nieprzekraczającą 40%, otrzymało pulę nagród – liczoną oczywiście *per capita,* bo to musi być porównywalne – nie mniejszą niż dwie spośród trzech najlepiej pracujących delegatur. W ogóle osiem delegatur mieści się mniej więcej powyżej tej granicy, mimo że efektywność nie jest większa niż 75%.

Wnioski są takie: pule nagród przekazanych delegaturom w 2012 r. absolutnie nie zależały od wyników ich pracy. Już mówiłem, że trzy spośród czterech najmniej efektywnych delegatur uzyskały pule nagród nie mniejsze niż dwie z trzech najbardziej efektywnych delegatur. Zresztą pule nagród dla trzech delegatur najefektywniejszych są nieracjonalnie zróżnicowane, bo różnią się prawie dwukrotnie. Generalne rzecz biorąc, efektywność pracy delegatur nie miała żadnego znaczenia dla przyznawania nagród, z punktu widzenia kierownictwa Najwyższej Izby Kontroli. Bliższa analiza tych danych prowadzi do wniosku, że nagrody miały charakter de facto dodatku do pensji. A od siebie powiem, że szkoda. Dysponując taką bazą danych można prowadzić symulację, więc – to już musicie państwo na wiarę przyjąć – z symulacji wynika, że tylko zmiana w zakresie jednej piątej tej puli, dokładnie w zakresie 21%, pozwoliłaby dostosować przydział nagród dla delegatur, oczywiście, w roku 2012, do jakości ich pracy.

Na osłodę pokażę jeszcze wykres bliźniaczy, ale dotyczący roku 2010. Widzicie państwo, że względem tej linii średniej – tak ją potocznie nazwijmy – rozproszenie jest nieco mniejsze niż w poprzednim przypadku. Więc w 2010 r. było lepiej, ale i tak było źle, bo – mówiąc językiem nieprecyzyjnym, niematematycznym, opisowo – o ile w poprzednim przypadku, czyli w 2012 r., zgodność między efektywnością pracy a nagrodami była rzędu 5%, to tu jest rzędu 14%. Jest lepiej, ale chyba nie bardzo komfortowo.

Zastanawiałem się, jaką sentencję na końcu prezentacji umieścić. Państwo widzicie, napisałem: „sukces nie jest nagrodą, jeśli porażka nie zna kary".

Uważam, kończąc, że jeśli kierownictwo Najwyższej Izby Kontroli nie zmieni polityki nagradzania w tym kierunku, by nagrody były możliwie ściśle – rozumiem, że tak

zupełnie w 100% to nie jest możliwe, ale możliwie ściśle – uzależnione od jakości pracy, którą można mierzyć, to nie będzie stymulowała jakości pracy. A biorąc pod uwagę, że ta naganna, moim zdaniem, praktyka jest prowadzona od lat, niestety, grozi to tym, że faktyczna jakość pracy NIK będzie się obniżała. Uważam ten efekt za dramatyczny z powodu dosyć prostego, który warto sobie uzmysłowić. Otóż, dla otoczenia zewnętrznego praca NIK – póki nic się nie zmieni – zawsze będzie dużą atrakcją. Dlaczego? Dlatego, że Najwyższa Izba Kontroli dostarcza informacji udokumentowanych. Państwo – mówię teraz do posłów – ze swojego doświadczenia na pewno wiecie, że często w raportach Najwyższej Izby Kontroli pojawiają się informacje skądinąd znane. Natomiast one i tak budzą zainteresowanie, ponieważ zawsze są opatrzone dokumentacyjnym wsparciem i przez to są niekwestionowalne. I ta cecha powoduje, że efekty pracy Najwyższej Izby Kontroli, widoczne w postaci raportów, zawsze będą budziły zainteresowanie i sympatię. A to, że Najwyższa Izba Kontroli mogłaby osiągać efekty jeszcze lepsze, będzie niezauważalne. Jeżeli kierownictwo Najwyższej Izby Kontroli samo nie będzie prowadziło polityki nagradzania nastawionej na promocję jakości pracy, to ta jakość pracy – według mojego poglądu – będzie spadała, a otoczenie zewnętrzne nawet tego nie zauważy. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):**

Bardzo dziękuję za interesujące wystąpienie, które pan poseł przedstawił. Czy państwo posłowie mają jeszcze jakieś pytania, uwagi? Nie słyszę. Poproszę pana dyrektora generalnego o odniesienie się do postawionych przez pana posła Dziubę spraw.

**Dyrektor generalny NIK Józef Górny:**

Dziękuję bardzo. Pan poseł Dziuba przedstawił bardzo interesujący materiał, który wart jest przeanalizowania, wyciągnięcia z niego jakichś wniosków, natomiast przyznam, że pewnych elementów nie rozumiem, bo pan poseł Dziuba mówił, że te parametry, według których kierownictwo NIK przyznaje nagrody, nie są sparametryzowane, czyli nie są takie jakby wymierne. No, nagroda zawsze ma charakter uznaniowy i w zarządzeniu Marszałka Sejmu jest zdefiniowane: „Tworzy się fundusz nagród z przeznaczeniem na nagrody za osiągnięcia w pracy zawodowej w wysokości 3% planowanych wynagrodzeń osobowych, pozostający w dyspozycji Prezesa Najwyższej Izby Kontroli”. Nie znam instytucji, w której nagrody wyliczane byłyby według jakiegoś algorytmu. Zawsze mają one charakter uznaniowy. Nie wyobrażam sobie jak można to robić.

Pan poseł Dziuba zadawał inne pytania, merytoryczne, np., czy jak spóźnienie wynosi pół roku, to czy to dobrze, czy źle. Zawsze jest to źle. Może inaczej – w większości, bo czasem jest to usprawiedliwione, bo trzeba było poszerzyć zakres kontroli, ale jest to bardzo rzadko. Natomiast spóźnienie jest zawsze czymś, co kierownictwo ocenia negatywnie i staramy się, żeby informacje były w miarę aktualne. Przedłużanie procesu kontrolnego powoduje, że to, co my przedstawiamy państwu, Sejmowi i społeczeństwu, staje się nieaktualne.

Nie znam instytucji, w której funkcjonowałby algorytm wyliczania nagrody. Zawsze ma ona charakter uznaniowy. Przyznam, że nie wiem, jak rozumieć efektywność pracy delegatur – 40%. Nie wiem, co to jest te 40%. Słuchałem z uwagą tych wyliczeń. Jeżeli weźmiemy pod uwagę te nasze elementy, według których oceniamy nagrody, to jest: „stopień odpowiedzialności związany z realizacją zadań” – to są pewne nakłady, „zaangażowanie pracowników” – nakłady, „inicjatywa w rozwiązywaniu bieżących problemów” – nakłady, ale jak to sparametryzować, jakąś liczbą? Nie wiem. „Terminowość wykonywania powierzonych zadań”, to już jest pewien efekt i „uzyskane efekty”, to już jest efekt. I te wszystkie elementy bierze się pod uwagę. I temu służą m. in. te trzy szczeble analizy naszych materiałów o wynikach kontroli.

Jeszcze chcę powiedzieć jedno. Nie tak dawno wprowadziliśmy zasadę, że każdy pracownik otrzymuje pisemną informację, za co i w jakiej kwocie dostał nagrodę. Zatem, jest to jasno określone. To nie są jakieś nagrody, które tylko wpisuje się w rubrykę, jest to jasno sprecyzowane, za co pracownik otrzymuje nagrodę i w jakiej wysokości.

Różnice między jednostkami muszą być, dlatego że różne są zakresy kontroli. Są na przykład departamenty, które robią osiem kontroli koordynowanych rocznie,

a są takie, które robią trzy. Nagradzamy za konkretne kontrole, więc więcej środków muszą otrzymać te jednostki, które przeprowadziły więcej kontroli. Różny również jest stan osobowy poszczególnych jednostek.

Mogę powiedzieć tyle: z pewnymi uwagami pana posła zgadzamy się i dlatego na rok bieżący zaproponowaliśmy związkowi pewien powrót do systemu sprzed 2012 r., czyli to, o czym pan mówił, że w 2011 r. było już trochę lepiej; my chcemy wrócić w pewnym stopniu do tego systemu sprzed dwóch lat, bo rzeczywiście, te dysproporcje może były za duże, ale jest to przedmiotem analizy i z tego staramy się wyciągnąć wnioski. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):**

Dziękuję. Pan poseł?

**Poseł Tadeusz Dziuba (PiS):**

Oczywiście, debata na temat tego, jak mierzyć jakość pracy, jest debatą poważną. Ona powinna się odbyć. Komisja Kontroli Państwowej nie zastąpi w tej mierze samej instytucji. To, co ja zaprezentowałem jest, jeśli tak można powiedzieć, propozycją twardą, bo jest oparte na parametrach bez żadnych wątpliwości świadczących o jakości pracy. Można sobie, oczywiście, wymyślić parametry inne, nieco bardziej miękkie, które pewnie mają jakiś związek z jakością pracy, ale to już nie jest takie pewne, choć z jakichś powodów jednak te parametry Najwyższa Izba Kontroli ewentualne weźmie pod uwagę. To jest oczywiście kwestia debaty. Proszę bardzo, przeprowadźcie państwo tę debatę, zapoznajcie nas z wnioskami. Byłoby to bardzo interesujące.

Natomiast główną rzeczą, dla której tutaj zabieram głos, jest stwierdzenie, że nagrody z natury rzeczy mają być uznaniowe. Pan dyrektor generalny pomylił – moim zdaniem – dwa pojęcia, mianowicie „uznaniowość"i „dowolność". Oczywiście, że nagrody z natury rzeczy są uznaniowe, ale to nie oznacza, że są dowolne, że Franiowi daję tyle, bo go się lubi, a Kasi pięć razy mniej, bo jej się nie lubi, bo czymś podpadła. Nie wyobrażam sobie racjonalnie funkcjonującego przedsiębiorstwa, w którym szef daje nagrody pracownikom tylko „po uważaniu". Orientuje się na jakieś parametry: jest dobra sprzedaż, jakość produkcji się podniosła, organizacja zrobiła się bardziej nowoczesna, wprowadzono jakiś nowy produkt. To są twarde parametry, tak działa każda firma. A firma, jaką jest Najwyższa Izba Kontroli, jest firmą wyjątkową, bo jest jedyną w Polsce, jedyną instytucją kontroli państwowej. To znaczy, jeżeli tam są niedoróbki, to ich nigdzie indziej nie poprawimy, bo je można poprawić tylko tam, na tym pniu.

Jeszcze na deser państwu zostawiłem informację, że ekonomiści już chyba ze 40 lat temu opracowali metody, nazwijmy je w skrócie „ekonometrycznymi", przy pomocy których można właśnie zupełnie racjonalnie mierzyć jakość pracy. I te metody są stosowane nie tylko w przedsiębiorstwach państwowych. Proszę zerknąć do literatury. Też w całkowicie nieprodukcyjnych jednostkach te metody są stosowane. One są mniej więcej oparte o ten sam pomysł, który ja przed chwilą zaprezentowałem.

A teraz, panie przewodniczący, jeśli można, na koniec jeszcze pewną ilustrację chciałbym pokazać, jaki ostateczny i konkretny efekt uzyskuje się w sytuacji, kiedy nie promuje się dobrej jakości pracy. Nawiążę do ostatniego naszego spotkania, na którym omawialiśmy informację Najwyższej Izby Kontroli o sprzedaży nieruchomości obcokrajowcom. Państwo pamiętacie, że były podane w tej informacji, także tu, na tej sali, dwie liczby. Mianowicie: instytucje, urzędy państwowe stwierdziły, że w rękach obcokrajowców jest kilkaset hektarów, liczby nie pamiętam dokładnie, a NIK w trakcie kontroli stwierdziła, że w rękach podmiotów zagranicznych jest kilka tysięcy hektarów.

Tutaj, w rękach, trzymam schemat graficzny pewnych splotów spółek kontrolowanych przez spółkę duńską. Spółek nominalnie polskich, faktycznie będących w rękach duńskich. Te spółki – nie wiem, ile ich jest – w sumie dysponują, jak stwierdzono na podstawie danych internetowych, powierzchnią 22 tysięcy hektarów. Tym dysponuje jedna spółka-matka. Dlaczego tych rysunków i takich danych nie ma w informacji NIK? Moja odpowiedź na to pytanie jest bardzo prosta: skoro nie nagradzacie państwo pracowników za wysiłek, to oni tego wysiłku ponosić nie będą. Jest pewna grupa – użyję tu z całą premedytacją tego słowa – patriotów, którzy swoją obywatelską pracę wykonują nawet

za darmo. Ale większość ludzi orientuje się jednak na jakąś zachętę, bo muszą utrzymać rodziny, bo mąż, czy żona czy dzieci są chore i trzeba mieć pieniądze na lekarstwa. I czekają na te zachęty. Państwo te zachęty możecie rozdysponować w relacji do jakości pracy, za dobrą pracę. Jeszcze tylko powiem, żeby nie naruszyć praw autorskich, że autorem śledztwa w sprawie spółki duńskiej jest jeden człowiek, nasz kolega, pan poseł Michał Jach. Jeżeli on mógł to zrobić, to Najwyższa Izba Kontroli powinna to zrobić tym bardziej.

**Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):**

Dziękuję bardzo. Czy jeszcze jakieś głosy? Komentarze? Pan dyrektor, proszę.

**Dyrektor generalny NIK Józef Górny:**

Jeśli mógłbym prosić pana posła, żeby nam ten materiał, który prezentował, przekazał, bardzo chętnie byśmy się nad nim pochylili i przeanalizowali. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):**

Dziękuję, oczywiście, tak. Zresztą po konsultacji w gronie prezydium chciałbym zaproponować państwu posłom, aby Komisja przygotowała dezyderat do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w tej sprawie, o której dzisiaj rozmawiamy. A więc, tak jak mamy to przyjęte – najpierw prezydium, a później, na jednym z kolejnych posiedzeń, zwrócę się do Wysokiej Komisji o przyjęcie dezyderatu. Czy jest akceptacja z państwa strony? Jeśli tak, to bardzo dziękuję.

Przystępujemy do realizacji punktu drugiego, sprawy bieżące. Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Nikt się nie zgłasza. Jest? A, pan poseł Tadeusz Dziuba. Nie spojrzałem w tę stronę, bo zwykle posłowie siedzą po przeciwnej. Proszę bardzo.

**Poseł Tadeusz Dziuba (PiS):**

Chciałem wrócić do wczorajszego wątku. Była dzisiaj okazja, żeby Najwyższa Izba Kontroli przedstawiła nam dane dotyczące tego, jakie osoby otrzymywały największe nagrody w roku 2012, ewentualnie w 2010 r. i 2011 r. Liczyłem na to, że dzisiaj te dane zostaną przedstawione. Ponieważ ich nie ma, to pozwolę sobie wyrazić dwie hipotezy. Po pierwsze, nie otrzymujemy tych danych, ponieważ byłaby to bardzo dobra egzemplifikacja głównej tezy, że nie nagradza się kontrolerów za dobrą pracę. To, po pierwsze. Po drugie, stawiam drugą hipotezę, że wśród tych dwudziestu osób albo w ogóle nie ma tak zwanych czynnych, czyli praktykujących, kontrolerów, albo są w śladowej ilości. Przez kontrolerów praktykujących rozumiem te osoby, które realnie prowadzą kontrole na różnym poziomie.

**Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):**

Panie dyrektorze?

**Dyrektor generalny NIK Józef Górny:**

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, panie i panowie posłowie. Nad problemem przekazania panu posłowi tych danych, o które prosił, myśmy się bardzo zastanawiali, przede wszystkim z punktu widzenia prawnego, czy takie dane możemy przekazać. Jeżeli pan przewodniczący by pozwolił, to pani Jarzęcka-Siwik, zastępca dyrektora Departamentu Prawnego i Orzecznictwa Kontrolnego, przedstawiłaby nasze stanowisko i stan prawny w tej sprawie, bo on jest kluczowy.

**Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):**

Proszę bardzo, pani dyrektor.

**Wicedyrektor Departamentu Prawnego i Orzecznictwa Kontrolnego NIK Elżbieta Jarzęcka-Siwik:**

Dziękuję bardzo. Panie przewodniczący, szanowni państwo, żadna z hipotez, które postawił pan poseł Tadeusz Dziuba, nie ma w niniejszej sprawie zastosowania. Prezes NIK – tak na dobrą sprawę – nie ma nic do ukrycia jeśli chodzi o fundusz płac i jeśli chodzi o przyznawane nagrody. Problem jest trochę inny. Otóż, chodzi o to, że jeśli chodzi o informowanie o wysokości wynagrodzenia, to jest bardzo trudny problem od strony prawnej do rozstrzygnięcia. Powiem tak: informacje o wynagrodzeniach i informacje

o nagrodach przyznawanych poszczególnym pracownikom należą – jak państwo wiecie – do chronionej sfery prywatności. I to nie ulega żadnej wątpliwości, że wynagrodzenie jest elementem prywatności. Nad tym pochylił się Sąd Najwyższy już w 1993 r. i opinia orzecznicza w tym kontekście jest zawsze taka sama.

Problem, który dotyczy informowania o wysokości wynagrodzenia, zawsze jest związany z tak zwanym konfliktem prawa do informacji i prawa do prywatności. Tak na dobrą sprawę, to ochrona jednego prawa wyłącza w praktyce ochronę tego drugiego. I ustawodawca, na poziomie legislacyjnym, nie rozstrzygnął, niestety, tego konfliktu. Wprawdzie przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej w jakiś sposób ograniczają sferę prywatności osób pełniących funkcje publiczne, a zatem również kontrolerów i pracowników Najwyższej Izby Kontroli, którzy sprawują te funkcje publiczne, ale – proszę państwa – zasadnicze pytanie w tej kwestii dotyczy tego, jaki jest zakres tego ograniczenia, które wynika z prawa do prywatności? Art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej mówi tylko tyle, że informować można o funkcjonariuszach publicznych w zakresie, w jakim te informacje mają związek z pełnieniem przez nich funkcji, w tym o warunkach powierzania i wykonywania funkcji.

Wydawałoby się, że wynagrodzenie jest takim pewnym elementem, który wiąże się z pełnieniem funkcji, ale tak nie jest do końca, bo kwestie samego wynagradzania i obciążeń, które dotyczą tego wynagrodzenia – w podobny sposób traktuje się nagrody – w podobny sposób są również takimi kwestiami, które muszą być chronione przepisami ustawy o ochronie danych osobowych. Taka ochrona już – na dobrą sprawę – wynika z przepisu konstytucyjnego, z art. 31 ust. 3 konstytucji; państwo znacie dokładnie ten przepis, ale ja pozwolę sobie tylko wskazać jedną zasadę, mianowicie zasadę proporcjonalności i wynikającą z tego zasadę nienaruszania istoty prawa. Jeżeli więc będziemy informować o wszystkim, co dotyczy wynagrodzenia danego pracownika, który pełni funkcję publiczną, to będziemy informować również o wszelkiego rodzaju potrąceniach, o wszelkiego rodzaju danych, które mogą mieć związek z jego zupełnie chronioną sferą prywatności, a nie z tym elementem, który wiąże się z funkcją publiczną.

Powiem jeszcze tak: ani prawnicy-teoretycy, czyli doktryna, ani prawnicy-praktycy, czyli judykatura, nie rozwiązali do końca tego problemu. Wykładnia literalna przepisu nie daje absolutnie żadnych możliwości takiego jednoznacznego sformułowania poglądu. Sięgamy zatem do wykładni celowościowej. I tak też robią – proszę państwa – sądy, w tym sądy administracyjne, ale nie tylko, bo decyzje, które są podejmowane zarówno przez sądy rejonowe, jak i apelacyjne, a ostatnio, w 2012 r., także przez Sąd Najwyższy, poszły w tym kierunku, że sędziowie odmówili informacji o wynagrodzeniach poszczególnych sędziów i poszczególnych pracowników Sądu Najwyższego. Ostatecznie, 4 listopada ubiegłego roku, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego zdecydował się na wystąpienie w tej sprawie do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem, bardzo szerokim wnioskiem, o zbadanie zgodności z konstytucją przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej, w tym powołanego wcześniej przeze mnie art. 5 ust. 2. Argumentacja, która jest przytoczona w tym wniosku jest bardzo pouczająca. A przypomnę, że prezes NIK, aktualny prezes NIK, po zmianie kadencji, właśnie stanął naprzeciwko zmierzenia się z problemem, czy udostępnić taką informację o wynagrodzeniach, bo jeżeli udostępni się taką informację panu posłowi, to trzeba udostępnić taką informację każdemu. I ten problem zbioru, który ustawodawca w ustawie o dostępie do informacji publicznej nazwał „każdemu przysługuje to prawo”, jest przedmiotem szczegółowego wywodu, właśnie do Trybunału Konstytucyjnego, autorstwa Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

Prezes NIK nie ma nic do ukrycia, tak jak powiedziałam. Analiza prawna, która towarzyszyła temu problemowi i która została przedstawiona panu prezesowi, wskazywała, że prezes NIK musiał wziąć pod uwagę możliwości sporu ze swoimi podwładnymi. Ale nie tylko, proszę państwa, bo przepisy, które funkcjonują w systemie, są tego rodzaju, że, z jednej strony, za udostępnienie informacji chronionej prywatnością grozi kara, i za nieudostępnienie informacji też grozi kara. W związku z powyższym, uwzględniając ten pogląd Sądu Najwyższego i uwzględniając linię orzecznictwa sądów administracyjnych, która nie jest jednolita i pozwala na szeroką interpretację tego problemu, prezes NIK

stwierdził, że pójdzie tą drogą, którą proponuje właśnie orzecznictwo sądowo-administracyjne.

A co wynika z tych orzeczeń? Otóż, z całej grupy orzeczeń, którą przeanalizowaliśmy, wynika, że informacja o wynagrodzeniach nie jest informacją publiczną, jeśli jest udzielana *ad personam,* czyli dotyczy konkretnego funkcjonariusza, dotyczy konkretnej osoby. Sądy administracyjne podkreślają natomiast, że środki, które są przyznawane i przeznaczane na fundusze wynagrodzeń, w tym na wynagrodzenia podstawowe, wszelkie pochodne i nagrody, są środkami publicznymi, zatem informacja o wysokości tych środków publicznych jest informacją publiczną. I prezes powiedział ostatecznie tak: „Skoro taka linia orzecznictwa funkcjonuje, to panu posłowi przekażemy informację właśnie w taki sposób, a mianowicie, o wysokości środków, które zostały przeznaczone na te nagrody". I to, w tym momencie, jakby jest zbieżne, konweniuje pomiędzy dylematem – udostępniać czy nie udostępniać i tym, co wymyślili sędziowie sądów administracyjnych.

Na koniec, szanowni państwo, chciałabym jeszcze zwrócić uwagę, że ta kwestia jawności wynagrodzeń, którą się tak epatuje aktualnie społeczeństwo, wcale nie jest taka oczywista. Proszę zwrócić uwagę – w kontekście podmiotowego prawa publicznego, prawa do sądu i jawności wyroków sądowych – co robią sądy, Sąd Najwyższy i sądy administracyjne? Ano, anonimizują wszystkie informacje, łącznie z imieniem i nazwiskiem ministrów, którzy byli organami administracyjnymi wydającymi decyzje w danej sprawie, anonimizują większość informacji, które pozwolą na jakiekolwiek ustalenie prywatności czy ujawnienie danych osobowych strony postępowania.

Inna kwestia: jak już powiedziałam, argumentacja we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego zwraca uwagę na słabość procedury i wyłączenie – tak na dobra sprawę – z tej procedury udostępniania informacji udziału osób, których te informacje dotyczą, co jest absolutnie dziwne w kontekście zasady demokratycznego państwa prawa, określonej w art. 2 naszej konstytucji.

Jeszcze inna kwestia, proszę państwa – i już kończę – otóż, oświadczenia majątkowe, które nie zawierają informacji o majątku, o wynagrodzeniach, ale one nie są publikowane, one nie są dostępne i jawne. To, czy jest to dobrze, czy źle, to jest już dyskusja na innym poziomie, ale tak w tej chwili jest, zatem jak prezes NIK miał się odnieść nawet do tego elementu, skoro taki argument pracownicy NIK podnoszą?

I już na sam koniec – kwestia art. $22^1$ Kodeksu pracy. Ten przepis określa zakres informacji, które są dostępne dla pracodawcy i które są możliwe do przetwarzania przez pracodawcę. Znakomici komentatorzy z zakresu ochrony danych osobowych, na przykład, pan prof. Barta, mówią, że można mieć taki pogląd i ten pogląd jest uzasadniony, że ochrona z art. $22^1$ Kodeksu pracy jest dalej idącą ochroną niż nawet ochrona przysługująca z ustawy o ochronie danych osobowych. A zatem, ta konstytucyjna zasada nieniszczenia prawa podmiotowego w przypadku tej odpowiedzi, której prezes NIK udzielił, jest zachowana. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):**

Dziękuję za ten wywód. Jednak, z mojego punktu widzenia, rzeczą podstawową jest to, że Komisja do Spraw Kontroli Państwowej, Sejm Rzeczypospolitej, sprawuje funkcję kontrolną, a więc jest tutaj pewien problem, który należy rozwiązać. Mimo wszystko mnie ta sytuacja nie satysfakcjonuje, a więc ja bym zwrócił się, jeżeli otrzymam takie upoważnienie ze strony Komisji, do Biura Analiz Sejmowych o to, żeby przedstawiło stanowisko w tej sprawie.

Pan poseł Dziuba.

**Poseł Tadeusz Dziuba (PiS):**

Panie przewodniczący, moim zdaniem, prezes Najwyższej Izby Kontroli miał kilka sposobów, żeby uniknąć trudności, które tutaj wyrecytowała pani mecenas Jarzęcka-Siwik. Przede wszystkim mógł dostarczyć dane odpersonalizowane, bo przecież jest zupełnie oczywiste, że nie chodzi tu o nazwiska, tylko o funkcje. Mnie to interesowało – nawet jeżeli tego wyraźnie nie powiedziałem, to było to z kontekstu całkowicie czytelne. Chodziło o ustalenie, kto – w sensie funkcyjnym, stanowiska – otrzymuje nagrody. Czy otrzymują je kontrolerzy, czy dyrektorzy, czy osoby odgrywające pomocniczą rolę w Najwyż-

szej Izbie Kontroli, jak, na przykład, rzecznik prasowy? To chyba najprostszy sposób uniknięcia dylematu, który przed państwem nadal istnieje.

Niezależnie od tych dywagacji, które pani zrobiła i z którymi się po części nie zgadzam, między innymi dlatego, że nagrody nie są elementem wynagrodzenia, przynajmniej w sensie księgowym, a o majątek określonych osób nie pytałem, ani o wynagrodzenia, tylko i wyłącznie o nagrody, więc wydaje mi się, że te dywagacje, które pani zrobiła, są raczej ilustracją zasmucającej tezy, mianowicie następującej: chcesz zniszczyć ojczyznę, oddaj ją w ręce prawników.

Ale najważniejsze jest to, co powiedział pan przewodniczący, moim zdaniem. Postępując w ten sposób Najwyższa Izba Kontroli de facto ogranicza funkcję kontrolną Sejmu, a w szczególności naszej Komisji. Nasza Komisja ma prawo wiedzieć, jaka jest polityka kadrowa. Z dzisiejszego państwa wystąpienia i z wcześniejszego dokumentu – mówiąc szczerze – nic nie można w tej sprawie realnie wywnioskować. Mało tego, państwa krytyka tutaj, przynajmniej w pewnych elementach, mojego wystąpienia wskazuje na to, że nie bardzo jesteście państwo gotowi politykę nagradzania zmienić.

Tym bardziej powinniśmy być zainteresowani otrzymaniem tych danych, które – jak mówię – będą taką prostą egzemplifikacją praktycznego sensu stosowania państwa polityki nagradzania pracowników, będą stanowić obraz, który rzuca na to kompletne światło. Po to zresztą pytałem i – panie przewodniczący – uważam, że mamy prawo domagać się tych danych. Ja osobiście się domagam. Podtrzymuję swoje pytanie z sierpnia zeszłego roku i z pism, które słałem do prezesa. Oczekuję, że otrzymam listę osób, które uzyskały w NIK w latach 2012, 2011 i 2010 największe nagrody, w skali roku oczywiście. Póki tej listy nie dostanę, to podtrzymuję swoją hipotezę, że na tej liście albo nie ma, albo są w wymiarze śladowym tak zwani praktykujący kontrolerzy. Jeszcze raz dziękuję.

**Przewodniczący poseł Mariusz Błaszczak (PiS):**

Dziękuję bardzo. Proszę państwa, czy są jeszcze jakieś głosy, opinie, pytania? Jeśli nie ma, to stwierdzam, że porządek dzienny posiedzenia został wyczerpany.

Informuję, że protokół posiedzenia z załączonym pełnym zapisem jego przebiegu będzie do wglądu w sekretariacie Komisji w Kancelarii Sejmu. Dziękuję naszym gościom, dziękuję państwu posłom. Zamykam posiedzenie.